

Zadeva C-402/22**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

20. junij 2022

Predložitveno sodišče:

Raad van State (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

15. junij 2022

Pritožnik:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:

M.A.

Predmet postopka v glavni stvari

Pritožba Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska) zoper sodbo rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu, Nizozemska) v sporu v zvezi z zavrnitvijo prošnje za mednarodno zaščito, ker je bil zadevni tujec s pravnomočno sodbo obsojen, med drugim zaradi več spolnih napadov, zaradi česar po mnenju Staatssecretaris (državni sekretar, Nizozemska) pomeni nevarnost za skupnost.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predložitveno sodišče je v povezavi s predlogoma za sprejetje predhodne odločbe, ki sta ju vložila Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) v zadevi C-663/21 in Raad van State (državni svet, Belgija) v zadevi C-8/22, zaprosilo za razlago pojma izredno hudo kaznivo dejanje iz člena 14(4)(b) Direktive 2011/95/EU. Poleg tega predložitveno sodišče ponavlja vprašanja, ki jih je belgijski Raad van State (državni svet) postavil v zadevi C-8/22.

Vprašanja za predhodno odločanje

1(a).

Kdaj je kaznivo dejanje v smislu člena 14(4)(b) Direktive 2011/95/EU tako „izredno hudo“, da lahko država članica osebi, ki potrebuje mednarodno zaščito, zavrne priznanje statusa begunca?

1(b).

Ali so merila, ki se uporabljajo za „hudo kaznivo dejanje“ iz člena 17(1)(b) Direktive 2011/95/EU, kot so navedena v točki 56 sodbe Sodišča z dne 13. septembra 2018, Ahmed, ECLI:EU:C:2018:713, pomembna pri presoji, ali gre za „izredno hudo kaznivo dejanje“? Če je odgovor pritrdilen, ali obstajajo še dodatna merila, zaradi katerih je kaznivo dejanje „izredno“ hudo?

2.

Ali je treba člen 14(4)(b) Direktive 2011/95/EU razlagati tako, da določa, da je nevarnost za skupnost dokazana že samo s tem, da je bil upravičenec do statusa begunca pravnomočno obsojen za izredno hudo kaznivo dejanje, ali pa ga je treba razlagati tako, da določa, da samo pravnomočna obsodba za izredno hudo kaznivo dejanje še ne zadostuje za dokaz obstoja nevarnosti za skupnost?

3.

Ali je treba, če samo pravnomočna obsodba za izredno hudo kaznivo dejanje ne zadostuje za dokaz obstoja nevarnosti za skupnost, člen 14(4)(b) Direktive 2011/95/EU razlagati tako, da od države članice zahteva, da dokaže, da tožeča stranka od obsodbe še naprej predstavlja nevarnost za skupnost? Ali mora država članica dokazati, da je ta nevarnost resnična in sedanja, ali pa zadostuje potencialna nevarnost? Ali je treba člen 14(4)(b) Direktive 2011/95/EU sam zase ali v povezavi z načelom sorazmernosti razlagati tako, da omogoča preklic statusa begunca le, če je ta preklic sorazmeren in je nevarnost, ki jo pomeni upravičenec do tega statusa, dovolj resna, da ta preklic upravičuje?

4.

Ali je treba – če državi članici ni treba dokazati, da tožeča stranka od obsodbe še naprej pomeni nevarnost za skupnost ter je ta nevarnost resnična, sedanja in dovolj resna, da upravičuje preklic statusa begunca – člen 14(4)(b) Direktive 2011/95/EU razlagati tako, da je nevarnost za skupnost načeloma dokazana z dejstvom, da je bil upravičenec do statusa begunca pravnomočno obsojen za izredno hudo kaznivo dejanje, vendar lahko ta upravičenec dokaže, da ne pomeni take nevarnosti oziroma je ne pomeni več?

Navedene določbe prava Unije

Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite: uvodne izjave 2, 4, 23 in 24 ter členi 2, 12, 14 in 17

Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav: členi 5, 6, 8 in 9

Sodna praksa Sodišča

Sodba z dne 2. marca 2010, Salahadin Abdulla in drugi, C-175/08, EU:C:2010:105

Sodba z dne 13. septembra 2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713

Sodba z dne 11. aprila 2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309

Sodba z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca), C-391/16, EU:C:2019:403

Sodba z dne 12. decembra 2019, G.S. in V.G. (Grožnja javnemu redu), C-381/18, EU:C:2019:1072

Navedene določbe mednarodnega prava

Ženevska konvencija o statusu beguncev iz leta 1951, podpisana v Ženevi 28. julija 1951, kakor je bila spremenjena z Newyorškim protokolom (v nadaljevanju tudi: Konvencija o statusu beguncev): člen 33

Navedene določbe nacionalnega prava

Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000): člen 29

Vreemdelingenbesluit 2000 (uredba o tujcih iz leta 2000): člen 3.105c

Vreemdelingencirculaire 2000 (okrožnica o tujcih iz leta 2000): člena B1/4.4 in C2/7.10.1

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tujec prihaja iz Libije. 5. julija 2018 je vložil četrto prošnjo za mednarodno zaščito. Državni sekretar za varnost in pravosodje (v nizozemskem pravu o tujcih

organ, pristojen za odločanje) je z odločbo z dne 12. junija 2020 zavrnil prošnjo za mednarodno zaščito, ker je bil tujec leta 2018 s pravnomočno sodbo gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (pritožbeno sodišče v Arnhemu-Leeuwardnu, Nizozemska) obsojen na 24 mesecev kazni zapora zaradi treh spolnih napadov, enega poskusa spolnega napada in tatvine mobilnega telefona ene od svojih žrtev. Po mnenju državnega sekretarja ta kazniva dejanja skupaj pomenijo „izredno hudo kaznivo dejanje“, zaradi česar tujec pomeni nevarnost za družbo. Državni sekretar je zato zavrnil priznanja statusa begunca tujcu utemeljil s členom 14(4)(b) Direktive 2011/95 v povezavi s členom 14(5).

- 2 Rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu) je s sodbo z dne 13. julija 2020 ugodilo pritožbi tujca zoper odločbo državnega sekretarja. Rechtbank (sodišče) je presodilo, da državni sekretar ni ustrezno obrazložil, da so dejanja, ki jih je storil tujec, njihova dejanska teža ter narava in obseg nasilja tako resni in obsežni, da to upravičuje zavrnilitev priznanja statusa begunca. Rechtbank (sodišče) se je pri tem sklicevalo na sodbo Sodišča z dne 13. septembra 2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713 (v nadaljevanju: sodba Ahmed). Rechtbank (sodišče) je dalje menilo, da mora državni sekretar v zvezi z vprašanjem, ali tujec pomeni nevarnost za skupnost, presoditi, ali tujec pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo za temeljni interes družbe. Državni sekretar po mnenju rechtbank (sodišče) tudi iz teh razlogov odločbe ni ustrezno obrazložil.
- 3 Državni sekretar je zoper to sodbo vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 4 Državni sekretar je v pritožbi trdil, da je rechtbank (sodišče) napačno presodilo, da ni ustrezno obrazložil, da je bil tujec pravnomočno obsojen za izredno hudo kaznivo dejanje. Tujec naj bi bil s sodbo gerechtshof (pritožbeno sodišče) obsojen na skupaj 24 mesecev kazni zapora, med drugim zaradi več spolnih napadov. S tem naj bi bili izpolnjeni znaki „izredno hudega kaznivega dejanja“ iz Vreemdelingencirculaire 2000 (okrožnica o tujcih iz leta 2000), člen C2/7.10.1 (v katerem je določena politika državnega sekretarja na tem področju), in sicer pravnomočna sodna odločba, s katero je bil tujec zaradi enega ali več kaznivih dejanj obsojen na eno ali več kazni zapora ali ukrepov, vezanih na odvzem prostosti, v skupnem trajanju najmanj deset mesecev.
- 5 Državni sekretar je pojasnil, da je višina kazni iz okrožnice o tujcih spodnja meja in je namenjena zagotavljanju pravne varnosti. Če je dosežena ta višina kazni, naj bi se na podlagi vseh okoliščin zadeve ocenilo, ali je kaznivo dejanje „izredno hudo“. Na ta način naj bi državni sekretar konkretiziral pojem izredno hudo kaznivo dejanje iz člena 14(4)(b) Direktive 2011/95. Poleg tega naj bi državni sekretar v okrožnici o tujcih pojem nevarnosti za skupnost razlagal tako, da se lahko za tujca, ki je bil obsojen zaradi kaznivega dejanja zoper spolno nedotakljivost (kakršno je spolni napad), v vsakem primeru domneva, da pomeni

nevarnost za skupnost. Državni sekretar naj bi torej ravnal v skladu s smernicami, ki so bile objavljene.

- 6 Po mnenju državnega sekretarja je izredna resnost storjenih kaznivih dejanj razvidna iz tega, da je tujec poskušal žrtve prijemati za genitalije in se dotikati njihovih teles. S tem naj bi tujec zelo resno posegel v telesno integriteto svojih žrtev. Državni sekretar meni, da pozornost, ki so jo tej zadevi posvetili mediji, dokazuje, da takšna kazniva dejanja zoper spolno nedotakljivost vzbujajo občutek strahu in negotovosti ter so moteča za družbo. Kazensko sodišče naj bi tujcu deloma tudi zato izreklo 24 mesecev kazni zapora, kar je po nizozemskih standardih veliko. Glede na vse navedeno je državni sekretar menil, da je zavrnitev priznanja statusa begunca tujcu upravičena.
- 7 Glede pojma nevarnost za skupnost iz člena 14(4)(b) Direktive 2011/95 je državni sekretar menil, da je nevarnost za skupnost načeloma podana, kadar se ugotovi, da je bil tujec pravnomočno obsojen za „izredno hudo kaznivo dejanje“, in da je tujec tisti, ki mora dokazati, da ne pomeni nevarnosti za skupnost. Poleg tega je državni sekretar s sklicevanjem na sodbo Sodišča z dne 12. decembra 2019, G. S. in V. G. (Grožnja javnemu redu), C-381/18, EU:C:2019:1072, točka 54, trdil, da je rechtbank (sodišče) uporabilo napačno merilo za presojo, s tem da je menilo, da je treba za razlago pojma nevarnosti za skupnost oceniti, ali tujec pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo za temeljni interes družbe.
- 8 Tujec je trdil, da mu je državni sekretar neupravičeno zavrnil priznanje statusa begunca. Meni, da ni upravičeno, da državni sekretar tega pooblastila, ki pomeni omejitev dolžnosti priznanja statusa begunca, ni uporabil restriktivno. Dalje naj bi državni sekretar napačno upošteval višino kazni kot izhodišče za preučitev in oceno, ali je kaznivo dejanje izredno hudo. Tujec meni, da je z načelom sorazmernosti iz prava Unije zahtevano, da se vsak primer presoja posebej, kar pa naj, če se kot izhodišče uporabi trajanje kazni, ne bi bilo upoštevano. Bilo naj bi nesorazmerno, da mu je bilo zavrnjeno priznanje statusa begunca, čeprav je dokazal, da se v izvorni državi utemeljeno boji preganjanja.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 9 Raad van State (državni svet) se navezuje na vprašanja iz predlogov za sprejetje predhodne odločbe v zadevah C-663/21 (Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče), Avstrija) in C-8/22 (Raad van State (državni svet), Belgija), vendar prosi za dodatne usmeritve.
- 10 Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) je izhajalo iz tega, da je bilo v zadevnem postopku v glavni stvari storjeno izredno hudo kaznivo dejanje in da so bili zato izpolnjeni pogoji za uporabo člena 14(4)(b) Direktive 2011/95. Med drugim je želelo izvedeti, kako je treba tehtati interese: po eni strani pravico tujca, da ostane v Evropski uniji in da ni izgnan ter po drugi strani varstvo javnega reda. Odgovor na njegovi vprašanji bi lahko bil upošteven za to zadevo, vendar Raad

van State (državni svet) poleg tega prosi še za razlago pojma izredno hudo kaznivo dejanje.

- 11 Belgijski Raad van State (državni svet) je postavil vprašanja v zvezi z razlago pojma nevarnost za skupnost ter v zvezi s povezavo med tem pojmom in pojmom izredno hudo kaznivo dejanje, ni pa prosil za razlago samega pojma izredno hudo kaznivo dejanje. Odgovor na vprašanja belgijskega Raad van State (državni svet) je upošteven tudi za predložitveno sodišče. Zato je prevzelo njegova vprašanja (vprašanja od 2 do 4 v tem predlogu).
- 12 Raad van State (državni svet) ugotavlja, da besedilo člena 14(4)(b) Direktive 2011/95 ne vsebuje opredelitve pojma izredno hudo kaznivo dejanje. Ta določba je oblikovana kot fakultativna pristojnost držav članic, kakor je razvidno iz izraza „lahko“. Predložitveno sodišče iz tega sklepa, da imajo države članice pri preučitvi, ali tujec pomeni nevarnost za skupnost, ker je bil obsojen za „izredno hudo kaznivo dejanje“, polje proste presoje. Kako široko je polje proste presoje držav članic pri izvajanju člena 14(4)(b) Direktive 2011/95, iz te določbe ni razvidno. Raad van State (državni svet) se zato sprašuje, v kakšnih pravnih okvirih lahko države članice konkretizirajo pojem izredno hudega kaznivega dejanja in na podlagi katerih okoliščin morajo ugotoviti, ali je bil tujec pravnomočno obsojen za izredno hudo kaznivo dejanje.
- 13 Iz besedila člena 14(4)(b) Direktive 2011/95 je dalje razvidno, da mora vsekakor obstajati pravnomočna obsodba za „izredno hudo kaznivo dejanje“, saj je izraz izredno hudo kaznivo dejanje v vseh jezikovnih različicah v ednini. Večkratna obsodba za lažja kazniva dejanja ne spada v to opredelitev.¹
- 14 Glede na sodbo Sodišča z dne 2. marca 2010, Salahadin Abdulla in drugi, C-175/08, EU:C:2010:105, točke od 51 do 53, so bile določbe Direktive 2011/95, v katerih so določeni pogoji za priznanje statusa begunca, sprejete za pomoč pristojnim organom držav članic pri uporabi Ženevske konvencije o statusu beguncev. Iz zgodovine nastanka Direktive 2004/38/ES, predhodnice Direktive 2011/95/EU, je dalje razvidno, da je zakonodajalec Evropske unije želel državam članicam omogočiti, da iz statusa begunca izključijo tujce, ki pomenijo nevarnost za skupnost. V ta namen se je naslonil na člen 33(2) Konvencije o statusu beguncev. Člen 14(4)(b) Direktive 2011/95 je zato treba razlagati ob upoštevanju Konvencije o statusu beguncev. Vendar niti v tej konvenciji ni opredeljen pojem izredno hudo kaznivo dejanje. Je pa UNHCR kot spodnjo mejo navedel, da mora v vsakem primeru iti za „a capital crime or a very grave punishable act“.² Po navedbah UNHCR je treba pri presoji tega upoštevati vse okoliščine primera.

¹ Glej poročilo Judicial Analysis: Ending international protection Agencije Evropske unije za azil, EUAA 2021.

² UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention, odstavki od 155 do 161.

- 15 Glede statusa subsidiarne zaščite je iz besedila člena 17(1)(b) Direktive 2011/95 razvidno, da je zakonodajalec Unije želel izključiti tujce iz tega statusa, če obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da so storili „hudo kaznivo dejanje“. V sodbi Ahmed je Sodišče menilo, da je pojem hudega kaznivega dejanja pojem prava Unije, ki ga je treba razlagati samostojno in enotno (točke od 33 do 36). V točki 56 je dalje menilo, da je za presojo teže kaznivega dejanja, ki jo morajo države članice opraviti v smislu člena 17(1)(b) Direktive, pomembnih več meril, kot so vrsta zadevnega dejanja, povzročena škoda, vrsta postopka za pregon, narava predpisane kazni in vprašanje, ali tudi večina sodišč zadevno dejanje šteje za hudo kaznivo dejanje. Vprašanje je, koliko so ti vidiki upoštevni tudi za razlago pojma izredno hudo kaznivo dejanje iz člena 14(4)(b) Direktive, ki se nanaša na status begunca. Po mnenju predložitvenega sodišča sodba Ahmed v zvezi s tem ne ponuja dovolj usmeritev.

DELOVNI DOKUMENT